

# *La contraloría social en la construcción de la democracia participativa en Venezuela: ¿mito o realidad?\**

Eduviges Morales\*\*

Ingrid Núñez\*\*\*

Recibido: agosto 1 de 2012  
Aprobado: octubre 22 de 2012

## **Resumen**

La reflexión sobre el Estado y la manera como este se relaciona con la sociedad, y la tendencia cada vez más sostenida y creciente en que se imponen mecanismos mediante los cuales aquella asume e incrementa su control sobre la actuación estatal impregnan las teorías de los científicos sociales desde hace tres décadas. El objetivo del presente trabajo a partir del análisis documental referido a Latinoamérica es plantear algunas consideraciones teóricas sobre los tópicos antes aludidos, relacionando los mismos como el modelo de contraloría social que se pretende instaurar en Venezuela. A pesar del consenso sobre la importancia del ejercicio de la contraloría social, esta como proceso, en América Latina tropieza con algunas barreras en su concreción teórica, en la forma más eficiente en que puede implementarse en la práctica, en cuanto sus mecanismos, instancias y niveles de ejecución, y el diseño normativo del marco que regula las acciones de quienes asumen las tareas de control desde la sociedad. Se pretende identificar si los problemas antes enunciados, de carácter general, se reproducen o no, en el caso venezolano.

**Palabras clave:** democracia participativa, participación ciudadana, contraloría social, Venezuela.

- 
- \* El presente artículo es el producto del proyecto de investigación "Los consejos comunales en el diseño constitucional de la democracia participativa", proyecto n.º VAC-CONDES-CH-0534-07, FINANCIADO POR EL Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad de Zulia, Venezuela. Dicho proyecto culminó en el año 2008. Investigador responsable Eduviges Morales Villalobos y coinvestigador Ingrid Núñez.
- \*\* Doctora en Derecho (1999), abogada (1975). Profesora titular de la Cátedra Derecho Tributario, investigadora adscrita en la Sección de Derecho Público del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" (IEPDP), de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, Venezuela. Email: [eduvigesm@gmail.com](mailto:eduvigesm@gmail.com)
- \*\*\* Doctora en Ciencia Política (LUZ- 2011). Magíster en Ciencia Política (LUZ- 2004). Abogada (LUZ- 2002). Licenciada en Ciencia Política (URU-2000). Investigadora de la línea Participación Ciudadana y Derechos Humanos del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público Dr. Humberto J. La Roche de la Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Venezuela. Miembro del Programa de Estímulo a la Investigación Nivel B. E-mail: [ingridknm79@hotmail.com](mailto:ingridknm79@hotmail.com).

## ***Role of social comptroller's office in the construction of participatory democracy in Venezuela: myth or reality?***

### ***Abstract***

For thirty years, reflection on State and the way it is related to society and the tendency increasingly sustained and growing to impose mechanisms by means of which society assumes and increases its control over State actions, has been included in theories of social scientists. From a documentary analysis related to Latin America, this article is intended to provide some theoretical considerations about the above named topics, by describing them as the model of social comptroller's office to be instated in Venezuela. Despite the agreement about the importance of social comptroller's office performance, as a process in Latin America it faces some difficulties for reaching a theoretical realization in the most efficient way it can be implemented, concerning its mechanisms, instances, and levels of execution, and the design of norms for governing the actions of those assuming control tasks in society. The article is intended to identify if above named general problems are reproduced or not in Venezuela.

***Key words:*** participatory democracy; public participation; social comptroller's office; Venezuela.

## **Introducción**

En el marco de la democracia participativa, el control social es definido como el derecho y el deber que tiene todo ciudadano, considerado individual o colectivamente, de racionalizar, proponer, acompañar, sancionar y vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de servicios públicos suministrados por el Estado y diversas formas organizativas que se incorporan a la gestión de dichos servicios. El control ciudadano sobre el gobierno, como práctica cotidiana y permanente, implica no solo desarrollos legales, sino también generar e implementar una gerencia social que haga posible el despliegue de un sentir participativo que no es otro que el de la democracia.

De manera que cobra particular importancia y dimensionamiento de la democracia y, los criterios, instituciones y procedimientos, encaminados a regular las formas de convivencia, sobre todo aquello que tiene que ver con la procura de espacios de participación que faciliten compartir el poder, redemocratizar su ejercicio y en definitiva, posibilitar la creación, donde no existan, o en su defecto, el fortalecimiento de valores, instituciones, medios e instancias. Esta nueva perspectiva del ejercicio democrático, conduce necesariamente, a hacer énfasis al control de la sociedad, sobre las obras y servicios, planificados y ejecutados por el gobierno, mediante acciones concretas de asociaciones, movimientos ciudadanos o medios de comunicación, en términos generales. Estas directrices de la nueva gestión pública, han sido recogidas y plasmadas incluso en instrumentos internacionales, tales como la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas -DESA-, 2006) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno (2006).

En el tránsito desde la democracia representativa hacia la participativa que se viabilizó mediante la Constitución de la República Bolivariana

de Venezuela, aprobada en 1999 (en lo sucesivo CRBV 1999), el hecho fundamental lo constituyó la adopción del paradigma participativo como integrador en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas.

En vista de lo anterior, se pretende abordar algunas consideraciones técnicas sobre el control social como medio de construcción de un sentido participativo de la democracia, partiendo de las experiencias latinoamericana, para aproximarse al modelo de Contraloría Social que se propone implementar en Venezuela, bajo los términos del orden constitucional de 1999, con la finalidad de identificar si los problemas y deficiencias que se observan en América Latina, en los planos teórico, normativo y operativo, se reproducen o no en el caso venezolano.

La metodología empleada es documental, y el trabajo se presenta dividido en tres secciones, a saber: Primera sección: se describirán las aristas teóricas y empíricas en torno al control social en América Latina. Segunda sección: se dedica específicamente a examinar el modelo de control social propuesto e implementado en Venezuela, luego de la promulgación de la CRBV 1999. Tercera sección: se plantean algunas reflexiones para establecer si en el caso venezolano, están presentes algunas de las debilidades o contradicciones descritas en la primera sección del presente documento. Finalmente se elaboran las conclusiones del trabajo.

### **1. Los nudos teóricos y empíricos en torno al control social en América Latina**

Alrededor de la definición del control social existen encuentros y desencuentros significativos entre los expertos que han desarrollado teóricamente esta materia, y efectuado investigaciones y observaciones empíricas de los procesos que en este sentido se han diseñado e implementado en América Latina.

Puede partirse, inclusive, del carácter polisémico empleado para referirse a las acciones que desde la sociedad se organizan y articulan para vigilar el accionar de los funcionarios gubernamentales: blindaje, monitoreo, auditorías, control ciudadano, o control social, entre otros (Hevia, 2007) para llegar a algo mucho más denso y determinante como lo es la propia conceptualización del control social.

Se evidencia una inmensa polarización entre las definiciones propuestas, pero, además, tal circunstancia produce múltiples y contradictorios efectos prácticos, según la manera en que se enfoque el problema, y muy especialmente cuando se intenta buscar respuestas sobre el cómo, con qué, sobre qué, y quiénes son los actores habilitados para ejercitar la contraloría social. Encontramos posiciones como la de Schedler (1999) para quien fundamentalmente se reduce a la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus acciones, y la capacidad de sanción (informar y evitar actos de corrupción), aunque admite que a estos objetivos deben añadirse otros. En este sentido, Ackerman (2004) agrega la receptividad como la noción que refiere a la capacidad de funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos.

Se considera que una propuesta conceptual no puede quedar reducida a la rendición de cuentas, ni tampoco a la vigilancia sobre programas sociales, sino que debe abarcar en su total integridad el ejercicio de la función pública, entendiendo que la participación ciudadana: "se relaciona íntimamente con la política, buscando incorporar el pensamiento y la acción ciudadana a los procesos de decisión y operación del gobierno dentro de la referida gestión" (Morales, Núñez & Delfín, 2006, p. 457).

Esto implica eslabonar varias fases: información, consulta, seguimiento y control, vinculadas a la gestión social, de forma tal que se otorgue a "... organizaciones de la sociedad civil un lugar de

importancia fundamental, al considerarlas agentes necesarios de la governance y la gerencia pública..." (Morales et al, 2006, p. 458). Estas circunstancias contribuyen a dificultar, la construcción de un concepto sobre este complejo fenómeno, asumiendo que el control ciudadano excede y desborda, en su aplicación cotidiana y permanente, lo meramente normativo y legal, y atiende a "... generar y desarrollar un sustrato sociocultural que haga posible la conservación y el despliegue de un sentido participativo que no es otro que el de la democracia..." (Gaytan, 2005, p. 54).

Cunill (2000) sostiene que el control se refiere a cómo se interfiere en la manera en que el poder es ejercido mientras que la responsabilización obliga a que las acciones y decisiones en el ejercicio del poder sean justificadas. Asume, pues, que existe un vínculo estrecho entre dos conceptos y que es muy probable que el segundo (se refiere al control) solo sea un subconjunto del primero (se refiere a la responsabilidad). Reconoce que los ciudadanos pueden ejercer control directo sobre la Administración Pública, pero, a tales efectos, ciertas condiciones deben ser satisfechas.

Ciertamente, la manera clásica de interpretar el control desde la ciudadanía lo relegaba a un control indirecto: a través de los políticos y los partidos políticos (Modelo Tradicional Burocrático). La reacción ante este enfoque, a finales del siglo XX, fue convertir a los ciudadanos, en tantos clientes, usuarios y/o consumidores de los servicios que el Estado presta, en actores clave en la responsabilización; de esta manera el énfasis se hace en el protagonismo individual o expresado a través de microespacios. Esta interpretación, al menos empírica, no permite superar el enfoque clásico, de forma que el panorama actual está signado por un "... déficit persistente en el control ciudadano directo expresado en el fallido esfuerzo por recuperar la ciudadanía como sujeto de la exigencia de cuenta de la Administración Pública, así como

la pérdida aún más pronunciada del control político sobre la Administración Pública..." (Cunill, 2000, p. 5).

A los efectos de este trabajo, se asumirá la postura de Navarro (2004) cuando define la participación ciudadana en forma tan amplia, que sin nombrar a la contraloría social, la conecta estrechamente con aquella, cuando afirma que es

Un derecho y la oportunidad, individual o colectiva que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles: nacional, regional o local; contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos (Navarro, 2004, p. 2).

Otra cuestión a considerar, para comprender la contraloría social es si el control social incumbe solo a los sujetos concernidos o al público en general, y si su ejercicio afecta a la Administración Pública en su heterogeneidad, pudiendo alcanzar, en ocasiones, a personas u organizaciones privadas. En efecto, cuando se habla sobre los sujetos a quienes les compete el control social, pueden encontrarse varias respuestas. En primer lugar, a los que contestan a esta pregunta simplemente con una reacción casi cacofónica y redundante: el control social lo ejerce la sociedad.

Esta aparente simpleza sitúa el análisis frente a las no tan automáticas interrelaciones entre la sociedad y el Estado y sobre los fenómenos de corporativización de las organizaciones sociales. Sobre quiénes deben ejercer el control social surgen otras posiciones, en las cuales se atribuye esta función a quienes estarían o estén involucrados en los servicios emanados desde la Administración Pública (clientes o usuarios) y, aún más, lo restringen a los intereses ciudadanos de quienes pagan impuestos (contribuyentes), lo que también resulta minimalista. Una postura diferente es la que

sostiene que solo las organizaciones sociales permanentes que manejen información, pueden hacer frente a las agencias del Estado. Estas organizaciones se han dedicado a actuar en defensa de libertades ciudadanas y garantías, de los derechos políticos (elecciones), del área educativa, política, como actores del control de la usurpación de funciones y de la conducta ética de los funcionarios. Este último es quizá uno de los espacios en los cuales se han hecho más visibles sus acciones.

Esta visión es excluyente de amplios segmentos de la sociedad, y de los ciudadanos, particularmente. Ante esta variedad de posiciones, en opinión de Cunill, la respuesta a la interrogante sobre quiénes son los sujetos del control social debe ser más abierta; de forma que "... cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de los intereses públicos, o susceptibles de ser defendidos como tales..." (Cunill, 2000, p. 8) pueda obrar como tal. Admite dicha autora que aplicar este enfoque nos pone ante dos problemas: por un lado, la cuestión de la representatividad social, lo cual conduce necesariamente a examinar el diseño institucional que adopte el control social, y por el otro, la capacidad para dar respuesta a las demandas que surjan como resultado del ejercicio del control social, para lo que deben analizarse las condiciones de eficacia del control social.

Estos problemas se conectan con la percepción y con el hecho claro de los resultados del control ejercido, para que no se agote en la identificación de la justificación o de las razones que mueven a la Administración Pública en sus actuaciones, sin que se establezcan responsabilidades y se impongan las sanciones respectivas, pues como lo señala la autora antes citada "... si tal posibilidad no está dada no puede hacerse valer el control social..." (Cunill, 2000, p. 8).

Puede plantearse también el asunto de las externalidades o no del control (sujetos) respecto a la Administración Pública. Realmente, lo ideal

es mantener altos niveles de autonomía, tanto para el Estado como para la sociedad y bajo esta premisa permitir que se produzca la interacción necesaria a las decisiones adoptadas. Claro está, entendiendo que las acciones de control deben estar imbricadas a lo largo de la cadena que se constituye (administrativamente), en la determinación de las decisiones y, también inclusive, en los actos de provisión de bienes y servicios públicos.

Siguiendo este orden de ideas, Gómez (2007) vincula los conceptos de transparencia, democracia y cambio institucional. Insiste en que diversidad de actores debe intervenir para que pueda ser efectivo el control de la sociedad sobre la acción de Gobierno. Para ello es indispensable el derecho a la información pública: los ciudadanos deben saber qué se hace, y cómo se hacen las acciones que ejecutan las oficinas públicas. Esto está íntimamente vinculado con la rendición de cuentas y con los procesos de empoderamiento.

Luego de haber revisado los diferentes autores y sus posturas respecto a la contraloría social, se considera pertinente introducir el enfoque Gaytan (2005), quien maneja una perspectiva integradora, ya que incorpora diferentes elementos que en cierta forma hacen de la concepción de la contraloría social una visión más concreta y de posible implementación. En tal sentido postula su concepción de la siguiente forma,

... es el derecho y deber que tiene todo ciudadano considerado individual o colectivamente para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares garantizando la gestión al servicio de la comunidad. Este derecho define el papel de la participación social en los asuntos públicos, consagrándolo como principio y deber en ejercicio por parte de los ciudadanos y como obligación por parte del Estado en garantizarlo (Gaytan, 2005, p. 54).

## 2. *El control social en Venezuela*

Con la promulgación de la CRBV en 1999 se produce en Venezuela el paso de una carta constitucional fundamentada en el modelo democrático representativo hacia uno de corte esencialmente participativo, que viene a transformar el esquema de relacionamiento entre el Estado y la sociedad (República Bolivariana de Venezuela, artículos 2, 3, 4 y 5, 1999).

La CRBV 1999 define al gobierno como democrático, participativo y responsable (República Bolivariana de Venezuela, artículo 6, 1999), que es de los principios sustentadores de la Administración Pública, la participación y la responsabilidad (artículo 141, 1999); otorga singular y destacada importancia a la condición de ciudadano (artículo 39, 1999), y asume que la misma acarrea una amplia gama de derechos, entre los cuales merecen ser resaltados, por su conexión con la contraloría social, los siguientes: el derecho de petición (artículo 51, 1999), el derecho de asociación (artículo 52, 1999), el derecho-deber de participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país (artículo 141, 1999), el derecho a la información oportuna y veraz y al acceso a archivos y registros (artículo 143, 1999), la participación de los ciudadanos y comunidades en el control de obras, programas sociales y servicios (artículo 6, numerales 2 y 6, 1999).

En efecto, la misma Constitución establece un lapso para legislar sobre las materias constitucionales (2 años a partir de su promulgación), y dispone, además, que por vía legislativa se determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República (República Bolivariana de Venezuela, Disposición Transitoria Sexta y Art. 290, 1999).

De esta manera, se comprende que el control ciudadano se convierte en el medio necesario para lograr el protagonismo que contribuya a garantizar el completo desarrollo de los ciuda-



danos. Desde esta perspectiva se propugnan, entre otras, algunas acciones de control que pudieran ejercer los ciudadanos, tales como:

- Solicitar información a los funcionarios públicos sobre los asuntos de interés dentro de sus comunidades.
- Involucrarse activamente en todas las fases del desarrollo de la gestión pública, con el fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y satisfacción de sus necesidades.
- Vigilar la correcta recepción de los bienes y servicios que los organismos públicos deben entregar a la ciudadanía.
- Formular denuncias ante los órganos responsables del ejercicio del control fiscal, vinculadas con las materias de su competencia y con las obras, programas sociales, bienes y servicios públicos de su comunidad.
- Atender las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana en el control fiscal.
- Ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas.
- Establecer estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión pública.
- Promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto, económico, financiero y social.

Resumiendo, la concepción constitucional, en cuanto al actor del control social (ciudadanos individualmente considerados o comunidades organizadas) y del espacio para su ejercicio (todas las fases de la gestión pública o de la gestión de asuntos públicos), es meridianamente clara, lo cual no necesariamente ha conducido a una articulación legislativa y a un desempeño operativo simple, sino que, por el contrario, ha desembocado en un entramado de medios, instancias, instrumentos y actores.

En el orden subconstitucional, la atribución de la función contralora ciudadana aparece consagrada en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (República Bolivariana de Venezuela, artículo 1, 2001A), instrumento legislativo que innova al dedicar un capítulo (VIII) a la participación ciudadana y que coloca en cabeza del Contralor General de la República, la responsabilidad de dictar, mediante resoluciones, las normas atinentes al fomento de la participación ciudadana (artículo 75, 2001A) indicando, muy especialmente las siguientes áreas de acción:

Nótese que en este dispositivo legal la acción ciudadana se limita al manejo de los recursos fiscales; nada se indica sobre la forma en que deben organizarse los actores, sobre cómo se eligen (si fuere el caso) ni mucho menos cuáles son sus funciones y competencias.

En lo que respecta al control social efectuado por los ciudadanos en los bienes públicos, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano ratifica el mandato constitucional dirigido a los órganos que lo integran para la creación de ciudadanía, haciendo énfasis en lo relativo a la promoción de la participación y a las actividades de control (República Bolivariana de Venezuela, Artículos 10, 54 y 55, 2001B).

En este orden de ideas, la Contraloría General de la República en el año 2007 dictó una resolución especial relativa a las normas para fomentar la participación ciudadana; en este instrumento se detallan las funciones de la oficina de atención al ciudadano, y se destaca la importancia de fortalecer el control de la gestión pública (Contraloría General de la República de Venezuela, Artículos 13 y 28, 2007).

Sin duda, se ha producido, luego del cambio constitucional, un gran número de textos legislativos que en mayor o menor grado se conectan a las funciones propias de la contraloría social, hecho este que contrasta patéticamente con la ausencia de La Ley de Participación Ciudadana.

Esta situación, sumada a la producción legislativa antes referida, conduce a un "caleidoscopio normativo", a una desarticulación que afecta la eficacia del control social. Entre otras cosas, por lo siguiente:

- No existe una nomenclatura definida ni para referir al contenido de las acciones, ni tampoco a la categorización de los actores que ejercen el control, puesto que se emplean expresiones tales como ciudadanos, pueblo, comunidades organizadas, consejos, entre otras.
- Las Leyes refieren acciones como control, evaluación de gestión, vigilancia, rendición de cuentas, información, control, responsabilidad, supervisión y fiscalización utilizándolas de forma indiscriminada y/o como sinónimas, no solo entre ellas sino en ocasiones en un mismo texto legal.
- Por supuesto lo propio ocurre con los medios para ejercitar el control, con el ámbito de dicho ejercicio y con las instancias ante las cuales puedan ocurrir los ciudadanos u organizaciones sociales o comunitarias.

Debe llamarse la atención sobre un intento de aproximación legislativa plasmado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal -LOPPM-, en donde se conceptualiza al control social como el mecanismo a través del cual todo ciudadano o ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, y vigila la conducta de los funcionarios para prevenir, racionalizar y promover correctivos (República Bolivariana de Venezuela, Artículo 76, 2009A).

Esta norma, al menos en el ámbito municipal, representa un atisbo de luz, puesto que a partir de ella, pueden realizarse algunas inferencias a partir de ella, pero, en el orden nacional, se requiere de idénticas concreciones. La situación sería diferente si se hubiese dictado la

ley sobre participación ciudadana, orientada a concretar su ejercicio como un derecho ciudadano, ejercitable individual y/o colectivamente mediante el cual se pueda controlar, vigilar y hacer seguimiento a las políticas públicas, a los recursos asignados para la ejecución de los proyectos y al desempeño de los funcionarios de forma tal que se puedan cumplir, racional y preventivamente, los procesos de la gestión pública, y establecer los correctivos necesarios e imponer las sanciones pertinentes, si fuere el caso.

Tanto la definición contenida en la LOPPM, como en los anteproyectos arriba mencionados calzan y coinciden con la postura de Gaytan (2005), asumida como propia en la Sección anterior de este documento.

### ***3. ¿Se reproducen en el caso venezolano las debilidades identificadas en torno al control social en América Latina?***

En la sección primera de este trabajo se señalan algunos nudos teóricos y operativos en torno al control social en América Latina, y se destacan algunas debilidades, tales como la polisemia del concepto, el carácter difuso de los actores, de las etapas y medios de ejercicio del control, la ausencia o dispersión de las regulaciones, la cuestión de la autonomía y de la eficacia (imposición de sanciones) de los procesos controladores.

Se sostiene que no solo en el caso venezolano se reproducen los aspectos cuestionados por los teóricos, sino que, además, se cumple la sentencia de que no existe proporción, ni relación, entre el número (mayor) de control y la existencia de más y mejor control social, es decir, que del análisis cualitativo resulta un control social de mediocre calidad. A esta circunstancia debe adicionarse la baja formación en valores que posibiliten el ejercicio de una ciudadanía plena. Al existir baja cualificación



cívica y ciudadana, necesariamente se produce una incidencia determinante en la eficacia del control social.

Si se entiende el control social como un proceso dinámico, complejo, puede sostenerse que en Venezuela aún no se han podido concretar los indicadores para que las acciones de contraloría social puedan considerarse efectivas.

En este sentido vale la pena reflexionar sobre los resultados del Informe Anual Transparency International 2006 y sus alarmantes resultados: Para el año 2004, la Contraloría General de la República, con todo su andamiaje institucional, solo impuso una multa por faltas o corrupción, y en el año 2005, solo catorce (14), y además, de las sesenta (60) recomendaciones que la OEA (2004) formuló al Gobierno venezolano para combatir la corrupción, para el año 2004 solo se había cumplido con una (Transparency International, 2006). Si esto sucede en este nivel de institucionalidad, no se puede ser optimistas en torno al control ciudadano, sobre todo si se toma en cuenta el bajo nivel de articulación y coordinación entre los actores, instancias y órganos del control social. Para el año 2010 el Informe Transparency Internacional, sobre 178 países estudiados ubicaba a Venezuela en el puesto 164, como uno de los países más corruptos en el mundo (Transparency International, 2006).

Otro factor a considerar deriva de la configuración de nuevos espacios participativos, como es el caso de los Consejos Comunales. Estos organismos, dependientes de forma directa, desde el punto de vista institucional y financiero, del Poder Ejecutivo Nacional, se asumen como los más importantes medios de ejercicio de la contraloría social, y así se les otorga tal condición, no solo en su Ley de creación, sino en gran parte de la legislación, inclusive, se les conceden atribuciones de fiscalización propias de la administración tributaria: Ley de Pesca y Acuicultura (República de Venezuela, 2008).

A todo lo anterior debe agregarse que en el año 2010 fueron promulgadas cinco leyes referentes al poder popular: Ley Orgánica del Poder Popular (República Bolivariana de Venezuela, 2010A), Ley Orgánica de Planificación Pública Popular (República Bolivariana de Venezuela, 2010C), Ley Orgánica de las Comunas (República Bolivariana de Venezuela, 2010D), Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (República Bolivariana de Venezuela, 2010E) y Ley Orgánica de Contraloría Social (República Bolivariana de Venezuela, 2010B). Semejante ejercicio legislativo haría suponer avances en la materia, mas al analizar y contrastar dichos instrumentos normativos, puede observarse que en ellos existen distintas maneras de definir al control social, a los sujetos que lo ejecutan y el ámbito de su ejercicio.

En una adecuada técnica legislativa, estos últimos elementos debieron estar reservados para la Ley Orgánica de Contraloría Social (en lo sucesivo LOCS) (República Bolivariana de Venezuela, 2010B). Tal vez en el fondo privó el interés de concretar normativamente el proyecto político del Gobierno: la consolidación del poder popular. Desde esta apreciación puede comprenderse la forma adoptada y lo confuso del contenido normativo. Excede los límites del presente trabajo interpretar norma a norma el conjunto de estas leyes, pero se hace necesario llamar la atención a los fines de validar las afirmaciones anteriores, para que se realicen algunas contrastaciones. Así, por ejemplo, los artículos 8 y 19 de la Ley Orgánica del Poder Popular (República Bolivariana de Venezuela, 2010A) definen qué debe entenderse por contraloría social, cuyo contenido se refleja en el gráfico de la página siguiente.

Puede notarse de ambas disposiciones antes transcritas, que existe cierto grado de imprecisión atinente a los actores del control social, son acaso los individuos, las comunidades o las instancias del poder popular (consejos comunales, comunas, ciudades comunales y sistemas de agregación) (República Bolivariana

<i>Ley Orgánica del Poder Popular</i>	<i>Definición de Contraloría social</i>
Artículo 8: numeral 6 "Control Social: es el ejercicio de la función de prevención, vigilancia, supervisión, acompañamiento y control, practicado por los ciudadanos y ciudadanas, de manera individual y colectiva sobre la gestión del poder público y de las instancias del poder popular, así como de las actividades privadas que afecten el interés colectivo".	Artículo 19: "La contraloría social es un ámbito de actuación del poder popular para ejercer la vigilancia, supervisión, acompañamiento y control sobre la gestión del poder público, las instancias del poder popular y las actividades del sector privado que afecten el bienestar común, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual y colectiva, en los términos establecidos en la ley que regula la materia".

Fuente: elaboración propia

de Venezuela, Artículos, 11 y 15, 2010A). Por otro lado, se afirma que el control social se ejerce sobre la gestión pública principalmente, pero puede extenderse al sector privado, mas tampoco quedan claras las categorías que permiten establecer cuándo una actividad privada queda sometida al control social. En efecto, la ley usa expresiones tales como, actividades del sector privado con incidencia social, o de interés colectivo, o que afecten el bienestar común. La cuestión es quién y bajo qué parámetros decidirá en qué consisten estas categorías.

Llama la atención que la ley específica sobre la materia de control solo posee 18 artículos, lo cual parece no corresponderse con la complejidad de la materia a la que se contrae. La LOCS (República Bolivariana de Venezuela, 2010B) sustenta la función de contraloría social en el principio de corresponsabilidad establecido en el artículo 4 de la CRBV (República Bolivariana de Venezuela, 1999). Así el texto legal en referencia contiene en su artículo 2 otra definición de lo que debe entenderse sobre contraloría social, expresándose que es

Una función compartida entre las instancias del poder público y los ciudadanos ciudadanas y organizaciones del poder popular para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales (República Bolivariana de Venezuela, Artículo 2, 2010B).

En esta disposición persiste la duda en relación con los sujetos actores del control y con los criterios para establecer su pertinencia, cuando se trate sobre actividades del sector privado, sobre todo si apreciamos que en este caso se habla de una acción o acciones compartidas que involucran a las instancias del poder público, a los ciudadanos y a las organizaciones del poder popular; cabría preguntarse: si la función de contraloría social se entiende compartida entre los individuos y las organizaciones sociales con las instancias del poder público, ¿qué garantía puede existir en torno a su ejercicio autonómico? (República Bolivariana de Venezuela, Artículo 5 numeral 2, 2010B).

Otra cuestión que también es confusa es la atinente al modo de ejecución de la contraloría social la cual en principio se ejerce de manera individual y colectiva (República de Venezuela, artículo 7, 2010B), pero luego se introduce una disposición en la cual se dispone que pueda ejercerse de forma individual, colectiva u orgánicamente. Esta última forma luce como excesivamente tutelada desde el Estado porque se ejerce mediante organizaciones creadas por Ley en la cual deberá establecerse su forma de organización, su integración, su funcionamiento y su ámbito de actuación.

Esta circunstancia remite nuevamente al problema de la autonomía; es más, la LOCS prescribe que todas las organizaciones o colectivos que se constituyan deben inscribirse en el Ministerio del Poder Popular con competencia en la materia de participación ciudadana (República

Bolivariana de Venezuela, numeral 2 del artículo 9, 2010B). Tal requisito, sin embargo, no indica las condiciones que se deben tener para su constitución. Las mismas, por mandato de la Ley se expresarán en un reglamento posterior, instrumento normativo este que no ha sido dictado.

En definitiva, no existe en Venezuela una armonía y articulación coherente, sistemática y eficaz entre los principios constitucionales, el desarrollo legislativo y la implementación de la contraloría social.

### **Conclusiones**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (República Bolivariana de Venezuela, 1999) contiene las bases, principios y valores suficientes y necesarios para la construcción de un sistema de contraloría social. También viabiliza el eje participativo, rescata y enriquece el sentido del ejercicio ciudadano y, a partir de su interpretación integrativa, resulta impregnada de un sentido amplísimo acerca del control social, el cual puede ejercerse individual o colectivamente.

Luego de la promulgación de tal Constitución, se ha producido un importante esfuerzo legislativo para implementar y desarrollar en Venezuela la función de la Contraloría Social, acción legislativa que ha contribuido a la dispersión de los contenidos normativos y a la falta de coordinación e integración del Sistema de Contraloría Social.

Entre las numerosas leyes promulgadas en este sentido resaltan la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y del Sistema Nacional del Control Fiscal (República Bolivariana de Venezuela, 2001A), la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (República Bolivariana de Venezuela, 2009B), y las leyes del poder popular. La primera introduce, por primera vez, en el plano explícitamente normativo, la noción

de Contraloría Social, desde una perspectiva funcional, sin contribuir a decantar, ni su conceptualización, ni tampoco a establecer otros elementos explicativos. La segunda propone una definición, y contribuye a una cierta claridad, al menos para comprender este proceso en los espacios locales, y las últimas persiguen, aunque con las falencias y contradicciones que se han analizado, articular el control social y su ejercicio.

Sin embargo, en Venezuela no ha existido voluntad política para discutir y sancionar en la Asamblea Nacional, la Ley de Participación Ciudadana. Este instrumento legal sería una opción valiosa para resolver los problemas derivados de la profusa y dispersa acción legislativa, y concedería y haría coherente y organizado el proceso y sería una forma más sencilla y eficaz para la implementación de un verdadero sistema de contraloría social.

Es imperioso abrir la discusión sobre el tema, un debate crítico sobre la legislación para ir perfilando una perspectiva teórica, puesto que es esta la que, en definitiva, terminará orientando, o sustentando, las significativas estrategias y políticas. Por ello es tan importante que la raíz del diseño de las políticas para concretar los procesos sea clara.

Las transformaciones que se han venido operando en Venezuela, luego del cambio constitucional de 1999, el viraje de una democracia representativa, fundamentada básicamente en los partidos políticos, hacia un modelo de democracia participativa, cuya piedra angular es la participación ciudadana, no es una cuestión concluida y cerrada. En la práctica la realidad socio-política y los procesos han rebasado la capacidad de respuesta institucional del Estado, y esto se patentiza en las características de su acción normativa, no existe proporción entre la dinámica de los procesos y la capacidad de respuesta institucional del Estado en este sentido.

Lo anterior conduce a concluir con el criterio fijado muy acertadamente por Cunill cuando expresa: "... las respuestas que se proporcionen respecto de quiénes, con qué, cómo y sobre qué habilitar el control de la sociedad pueden comprometer su eficacia y la propia democracia... si el control estatal es débil, el control social también lo es" (Cunill, 2000, p. 39-40). En Venezuela el control social es difuso y débil.

Verdaderamente en Venezuela, se han reproducido los nudos teóricos y operativos que los expertos han identificado en América Latina, tal como se expone en el cuerpo del presente trabajo, pero además se le han añadido algunos elementos, derivados casi exclusivamente de una regulación excesiva y desarticulada, que hace recordar la tesis del Gatopardo: cambiar para que nada cambie.

La sociedad venezolana se encuentra ante un gran reto: interiorizar la perspectiva o el paradigma del ejercicio de la contraloría social. La acción gubernamental, por su parte, enfrenta también una importante disyuntiva: encaminarse hacia el fomento y la promoción de políticas, estrategias y acciones necesarias que permitan superar los escollos que minan la construcción del sistema de contraloría social. Ambas acciones deben ser sinérgicas, si se quiere concretar, real y efectivamente, el principio constitucional de la participación ciudadana y, robustecer a la democracia venezolana.

## Referencias bibliográficas

- Ackerman, J. (2004). Sinergia-Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones del Banco Mundial. *Documento de Trabajo del Banco Mundial*. (N.º 31). Banco Mundial Washington, D. C.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno. (2006). *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (N.º 36), 221-228. Octubre. Caracas (Venezuela).
- Contraloría General de la República de Venezuela. (2007). *Resolución Especial 01-00-0225 de 2007, por medio de la cual se dictan Normas para Fomentar la Participación Ciudadana* -NFPC-. Venezuela. Gaceta Oficial número 38.750 de 20-08-2007.
- Cunill, N. (2000). *Responsabilización por el control social. La responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: CLAD-BID-EUDEBA. Disponible en [www.clad.org.ve/siare/innoted/control/control1.html](http://www.clad.org.ve/siare/innoted/control/control1.html) Consultado: 24-11-2010.
- Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas -DESA-. (2006). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santo Domingo, República Dominicana: CLAD.
- Gaytan, M. (2005). Los comités ciudadanos de control y vigilancia del Estado en México. *Convergencia*, 12, (39), 51-73.
- Gómez, A. (2007). Transparencia, democracia y cambio institucional en Jalisco. *Estudios Jaliscienses, Revista del Colegio de Jalisco*, (70), pp. 44 - 61. Disponible en: <http://coljal.edu.mx/Revista/70/transparencia.pdf>. Consultado 24-10-2009.
- Hevia de la Jara, F. (2007). *Contraloría social y protección de programas sociales*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional. Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía. 25-27 de Abril. PNUD, México (DF).
- Morales, E., Núñez, I. & Delfín, M. (2006). Repensando desde el plano normativo de la participación ciudadana en la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 11, (35), 453-470.
- Navarro, J. (2004). *Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de auditoría social*. Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y la Administración Pública, del 02 al 05 de Noviembre de 2004. Madrid, España.
- República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* -CRBV-. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 36.860 de 30-12-1999.
- República Bolivariana de Venezuela. (2001A). *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 37.347 de 17-12-2001.
- República Bolivariana de Venezuela. (2001B). *Ley Orgánica del Poder Ciudadano*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 37.310 de 25-10-2001.

República Bolivariana de Venezuela. (2008). *Ley de Pesca y Acuicultura*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 5.877, Extraordinario de 14-04-2008.

República Bolivariana de Venezuela. (2009A). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal -LOPPM-*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 39163, Ordinario de 22-04-2009.

República Bolivariana de Venezuela. (2009B). *Ley de los Consejos Comunales*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 39.335, Extraordinario de 28-12-2009.

República Bolivariana de Venezuela. (2010A). *Ley Orgánica del Poder Popular*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 6.011, Extraordinario de 21-12-2010.

República Bolivariana de Venezuela. (2010B). *Ley Orgánica de Contraloría Social -LOCS-*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 6.011, Extraordinario de 21-12-2010.

República Bolivariana de Venezuela. (2010C). *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 6011, Extraordinario de 21-12-2010.

República Bolivariana de Venezuela. (2010D). *Ley Orgánica de las Comunas*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 6011, Extraordinario de 21-12-2010.

República Bolivariana de Venezuela. (2010E). *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*. Venezuela: Gaceta Oficial N.º 6011, Extraordinario de 21-12-2010.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.). *The Self- Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. (pp. 13 - 28). London: Lynne Rienner Publishers. Disponible en: [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1021&context=andreas\\_schedler&type=additional](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1021&context=andreas_schedler&type=additional). Consultado: 28-03-2010.

Transparency International (2006). *Informe anual Transparency International. Sección Especial TILAC*. (P. Esteban, Trad.). Disponible en: [http://www.transparencia.org.ve/Boletines\(1\)/Extraordinario/TILAC\\_AR2006\\_COMPL\\_low\\_for\\_web.aspx](http://www.transparencia.org.ve/Boletines(1)/Extraordinario/TILAC_AR2006_COMPL_low_for_web.aspx) Consultado: 26-10-2009.

Transparency International (2010). *Informe Anual para la Transparencia Internacional. Sección Especial TILAC*. Transparencia Internacional para Latinoamérica y el Caribe Disponible en <http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO%20GLOBAL%202010/INFORME%20DETALLADO%20SOBRE%20EL%20BAROMETRO%202010.pdf>. Consultado: 30-02-2011.

